

การอภิปรายเรื่อง นโยบายที่อยู่อาศัยประเทศไทย พ.ศ. 2548

นายกิตติ พัฒนพงศ์พิบูล

ประธานกรรมการสมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัย

สรุประบบการอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย (Subsidized Housing) ในประเทศต่าง ๆ การอุดหนุนที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยโดยรัฐมีอยู่ทุกประเทศด้วยเหตุผลต่าง ๆ กันและวิธีการต่าง ๆ กันซึ่งจะประมวลได้ดังต่อไปนี้

1. เหตุผลความจำเป็นในการอุดหนุน
2. ประเภทหรือวิธีต่าง ๆ ในการอุดหนุน
3. ปัญหาและการเลือกวิธีการอุดหนุน
4. การอุดหนุนผ่านระบบการเงินที่อยู่อาศัย

1. เหตุผลความจำเป็นในการอุดหนุน

1.1 สุขอนามัยหรือสาธารณสุข

แหล่งเสื่อมโทรมหรือท้องถิ่นที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยไม่ดีต่ำกว่ามาตรฐาน ขาดน้ำสะอาด ขาดระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลมักคู่กันกับปัญหาสุขภาพไม่ค่อยดีหรือปัญหาโรคระบาด รัฐจึงเห็นว่าควรอุดหนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยดีขึ้น การใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่อยู่อาศัยจะทำให้สุขอนามัยประชาชนดีขึ้นและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขลดลง

1.2 ความมั่นคงปลอดภัยของสังคม

แหล่งเสื่อมโทรมหรือท้องถิ่นที่ประชาชนมีที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐานมักจะเป็นที่มาของยาเสพติด อาชญากรรม การก่อการร้าย และปัญหาเสถียรภาพของสังคม การอุดหนุนให้ที่อยู่อาศัยดีขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในลดปัญหาเหล่านี้ และลดงบประมาณการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของสังคม

1.3 ความเป็นธรรมในสังคม

ในประเทศที่การกระจาย รายได้ประชากรยังไม่ดี ความแตกต่างระหว่างคนรวยคนจนมีมากยังไม่ตก การอุดหนุนที่อยู่อาศัยจะถูกใช้เป็นการชดเชยปัญหาความไม่เท่าเทียมในสังคม ภาครัฐการที่ข้าราชการระดับเงินเดือนต่ำก็มักมีการอุดหนุนที่อยู่อาศัย แต่ควรจะต้องแก้ไขความไม่เท่าเทียมโดยตรงด้วย

1.4 ใช้การอุดหนุนที่อยู่อาศัยกระตุ้นเศรษฐกิจ

ในกรณีที่มีเศรษฐกิจตกต่ำหรือวิกฤตการณ์ รัฐบาลในบางประเทศจะใช้ที่อยู่อาศัยเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเหตุผลที่ว่าเงินอุดหนุนที่อยู่อาศัยมีตัวคูณ (Multiplier Effect) การจ้างงาน ในสหรัฐ สถาบันสนับสนุนที่อยู่อาศัยส่วนมากก็ตั้งขึ้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำรัฐบาลจะมีงบประมาณจำกัด และในประเทศกำลังพัฒนาภาคก่อสร้างมีทรัพยากรมักไม่ค่อยมีประสิทธิภาพหรือมีความไม่เป็นธรรม การปรับปรุงกลไกระบบที่อยู่อาศัยให้เพิ่มประสิทธิภาพและขจัดความไม่เป็นธรรมจะได้ผลดีกว่าใช้เงินอุดหนุนกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างเดียว

1.5 ระบบตลาดไม่ทำงานหรือไม่พัฒนาทำมีปัญหาที่อยู่อาศัย

ทำไมระบบตลาดไม่สามารถทำให้ทุกคนจัดหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ ราคาที่อยู่อาศัยสูงเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้อาจเป็นเพราะ

1.5.1 ระบบเศรษฐกิจยังมีการผูกขาด จำกัดจำนวนและอยู่ในมือของนายทุนรายใหญ่ กฎระเบียบและอิทธิพลทำให้นายทุนรายใหญ่ได้เปรียบ ประชากรส่วนใหญ่ไม่สามารถทำธุรกิจทำงานแข่งขันหารายได้ได้เต็มที่ อย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว

1.5.2 ที่ดินดิบบราคาไม่แพงมีมากแต่การก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภคมีน้อย ทำให้ที่ดินที่จะสร้างที่อยู่อาศัยได้ (Serviced Land) มีน้อย จึงทำให้ที่ดินมีราคาสูง

1.5.3 ภาษีที่ดินและทรัพย์สินต่ำจนถึงที่ดินได้เฉย ๆ เป็นเวลานาน หรือที่ดินในชุมชนเมืองมีต้นทุนต่ำในการถือครอง ผู้มีที่ดินได้ราคาสูงจากการถือที่ดินไว้เฉย ๆ เป็นเวลานาน กดดันให้อุปทานในตลาดลดลง

1.5.4 ในบางประเทศการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การแบ่งแยก จัดสรร ไม่ชัดเจน ยุ่งยาก ค่าธรรมเนียม ภาษี ค่าใช้จ่าย สูง ในการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่หรือการซื้อขายที่อยู่อาศัยมือสอง

1.5.5 ค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยสูงเนื่องจากกฎระเบียบการก่อสร้างอาคาร ซ้ำซ้อนไม่มีมาตรฐานแน่นอน กำหนดเวลาพิจารณาอนุญาตไม่แน่นอน ค่าใช้จ่ายสูง ในบางประเทศอุตสาหกรรมการก่อสร้างมีปัญหาไม่พัฒนา หรือมีประสิทธิภาพต่ำ

1.5.6 รัฐผลักดันให้โครงการที่อยู่อาศัยลงทุนในสาธารณูปโภคแทนรัฐทำให้การสร้างที่อยู่อาศัยมีราคาสูงขึ้นกว่าที่ควร

1.5.7 การวางผังเมืองไม่คำนึงถึงอุปสงค์และราคาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ต่าง ๆ ของชุมชน

1.5.8 ขนาดมาตรฐานที่อยู่อาศัยมักจะกำหนดสูงกว่าหรือใหญ่เกินระดับรายได้ประชาชนที่มีรายได้น้อย จะซื้อหาได้

การแก้ไขระบบตลาดให้ทำงานดีขึ้นจะลดงบประมาณอุดหนุนที่อยู่อาศัย

2. วิธีต่าง ๆ ในการอุดหนุน

2.1 อุดหนุนการผลิตหรือการเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย

รัฐให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค ค่าบริการชุมชนให้แรงงาน วัสดุ การจัดการที่ต่ำกว่าราคาตลาดให้เงินทุนช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัยแบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

2.2 อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ

รัฐอุดหนุนเงินกู้ค่าก่อสร้างอุดหนุนแหล่งเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยผ่อนผันหรือชดเชยสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหาการบังคับจำนวนองค์ประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย

2.3 ช่วยเหลือค่าใช้จ่าย

รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าอยู่ในอัตราค่าเช่าต่ำจ่ายเงินช่วยค่าเช่าที่อยู่อาศัยให้ค่าไฟฟ้า น้ำประปาฟรี หรือคิดในอัตราต่ำ

2.4 ช่วยเหลือภาษี

ใช้อัตราภาษีในอัตราลดลงกำหนดเพดานภาษีผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อยดอกเบี้ยเงินกู้หรือ ตราสารหนี้ที่อยู่อาศัยนำมาหักภาษีได้

๒ ควบคุมค่าเช่าบ้าน

3. การเลือกวิธีอุดหนุนและปัญหา

3.1 ประสิทธิภาพ

จะอุดหนุนผ่านหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน การอุดหนุนจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายทางอ้อมในการบริหารโครงการอุดหนุนด้วย หากหน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพค่าใช้จ่ายในการบริหารจะสูง การอุดหนุนสินเชื่อผ่านหน่วยงานของรัฐมักจะทำให้เกิดหนี้เสียสูงโดยไม่สังเกตไม่ได้นับในตอนแรก ปกติรัฐจะเป็นผู้ดูแลความเสี่ยงทางเครดิตที่มีปัญหาไม่สามารถเข้มงวดเท่าเอกชน

3.2 ความคุ้มค่า

3.2.1 จำนวนเงินอุดหนุนนั้นคุ้มค่าเสียโอกาส (Opportunity Costs) ในการนำไปใช้อย่างอื่นหรือไม่ จะต้องพิจารณาเปรียบต้นทุนและผลได้ทุกอย่างด้านรวมกัน

3.2.2 ในสายตาผู้รับการอุดหนุน มูลค่าที่ได้รับเท่ากัน น้อยกว่าหรือมากกว่า มูลค่าที่รัฐจ่าย

3.3 การบิดเบือนตลาด

3.3.1 การอุดหนุนมีผลหรือไม่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายของผู้ได้รับในการตัดสินใจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เนื่องจากการซื้อที่อยู่อาศัยอาจจะต้องตัดรายจ่ายด้านอื่น

3.3.2 จำนวน ราคาและคุณภาพ ของตลาดที่อยู่อาศัย ได้รับผลกระทบอย่างไรจากการอุดหนุน

3.3.3 การอุดหนุนมีเงื่อนไขในการขายต่อหรือการย้ายที่อยู่ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้รับการอุดหนุนในการย้ายงาน ในตลาดแรงงานหรือไม่ (Obstacle to Labor Mobility)

3.4 เรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.4.1 วิธีการอุดหนุนยากง่ายต่อการบริหารจัดการอย่างไร

3.4.2 มีผลกระทบต่อการแข่งขันหรือชนชั้นประชากรในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลง(ในบางประเทศ)

3.4.3 เป้าหมายกลุ่มบุคคลที่จะให้ความช่วยเหลือ ได้ตามกำหนดหรือไม่ จะให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มหรือทั่วไป เฉพาะพื้นที่หรือไม่จำกัดพื้นที่

3.4.4 จะอุดหนุนอุปสงค์หรืออุปทาน การอุดหนุนอุปทานหรือการผลิตที่อยู่อาศัยจะทำให้ระบบตลาดมีปัญหา และมักมีประสิทธิภาพต่ำ การอุดหนุนอุปสงค์หรือผู้บริโภคนหากตลาดไม่ตอบสนองผลิตเพิ่ม ผู้ได้ประโยชน์ก็คือเจ้าโครงการอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

3.4.5 วิธีการอุดหนุนโปร่งใสแค่ไหน

3.4.6 ผลกระทบต่องบประมาณและหนี้สาธารณะ

4. การอุดหนุนที่อยู่อาศัยโดยระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

เหตุผลที่มีการอุดหนุนที่อยู่อาศัยผ่านระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัย

4.1 ระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปล้มเหลวหรือได้รับผลกระทบรุนแรงจากภายนอก เกิดเงินเฟ้อสูง อัตราดอกเบี้ยตลาดสูง รายได้จริงประชาชนตก เช่นใน ลาตินอเมริกาที่รัฐใช้จ่ายเงินงบประมาณขาดดุลสูง ในช่วงวิกฤตการณ์น้ำมัน 1970's รัฐต้องขาดดุลสูงทั้งดุลงบประมาณและดุลชำระเงินตราต่างประเทศ จนระบบตลาดการเงินเคหะการล้มเหลว

2 การผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ สถาบันหรือธุรกิจผูกขาดขนาดใหญ่ดึงเงินออมไปหมด รายย่อย สภาพคล่องขาดแคลน

4.3 ตลาดเงินตลาดทุนไม่พัฒนา เช่น สถาบันการเงินมีการผูกขาดหรือถูกจำกัดจำนวน ในขณะที่สถาบันการเงินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

4.4 ระบบสนับสนุนการปล่อยสินเชื่อไม่มีการพัฒนาเพียงพอ เช่น ไม่มี กฎหมายและสถาบันเกี่ยวกับการประเมินราคามาตรฐาน ไม่มีระบบข้อมูลเครดิตที่มีประสิทธิภาพ การจำนองและการบังคับจำนองยุ่งยาก และต้นทุนสูง

4.5 ระบบการเงินไม่มีเสถียรภาพ ความผันผวนในตลาดการเงินสูงเช่นอัตราดอกเบี้ยขึ้นลงสูงทำให้สถาบันการเงินไม่อยากปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย

4.6 ประเพณีและกฎหมายทำให้ความเสี่ยงทางเครดิตสูง เช่นสิทธิในทรัพย์สินและที่ดินไม่แน่นอน การจดจำนองและการบังคับจำนองไม่แน่นอนหรือมีค่าใช้จ่ายสูง มีกฎหมายกำหนดเพดานดอกเบี้ย (Usury Law) ทำให้ธุรกิจการให้สินเชื่อมีความเสี่ยงสูง ผลตอบแทนไม่คุ้มความเสี่ยง

4.7 ความเสี่ยงทรัพย์สินในท้องที่ผู้มีรายได้น้อย (Neighborhood Risk) ในพื้นที่ที่ผู้มีรายได้น้อยอยู่อาศัยหรือบริเวณชุมชนแออัดหรือเสื่อมโทรมไม่มีการดูแลอย่างดี ราคาหลักทรัพย์ค้ำประกันถดถอยลงทำให้สถาบันการเงินไม่อยากปล่อยสินเชื่อ

5. การอุดหนุนระบบการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยในประเทศต่าง ๆ

5.1 จัดตั้งธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยของรัฐหรือกึ่งรัฐ

หลาย ๆ ประเทศที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าเป็นวิธีที่สามารถจัดการกับปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือสินเชื่อที่อยู่อาศัยได้อย่างรวดเร็ว และเป็นเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามนโยบายอุดหนุนที่อยู่อาศัยหรือเป็นทางผ่านเงินทุนอุดหนุนของรัฐ เป็นที่นิยมเพราะรัฐใช้เงินลงทุนในการจัดตั้งไม่มากโดยให้ประดมเงินจากหน่วยงานของรัฐหรือจากตลาด แต่ส่วนใหญ่เนื่องจากเป็นรัฐวิสาหกิจจะติดขัดระเบียบมากมายและถูกแทรกแซงไม่คล่องตัวในการบริหารตามภาวะตลาด ระดมเงินได้จำกัดไม่เพียงพอ หากมีหนี้สูญสูงและรัฐต้องเข้ามารับชดใช้หรือเพิ่มทุนให้ค่าใช้จ่ายทำให้ต้นทุนจะสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้ มีอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศรวมทั้งในประเทศอาเซียน เกาหลี ในประเทศพัฒนาแล้วไม่ค่อยมียกเว้นญี่ปุ่นซึ่งกำลังยกเลิก

5.2 จัดตั้งหรือจัดหาเงินกองทุนดอกเบี้ยต่ำ

เงินกองทุนนี้อาจจะมาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น งบประมาณ การออกพันธบัตร กู้เงินต่างประเทศ เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญเช่นในสิงคโปร์ หรือมาจาก เงินประกันสังคม เงินนี้จะนำมาให้กู้เพื่อที่อยู่อาศัยในอัตราต่ำกว่าอัตราตลาด การบริหารอาจจะดำเนินการผ่านธนาคารของรัฐ หรือจัดตั้งหน่วยงานบริหารกองทุนโดยเฉพาะ หากเงินทุนนี้มีน้อยหรือไม่เพียงพอจะเกิดปัญหามากมาย ผู้มีรายได้น้อยต้องควมเป็นเวลานาน ผู้ได้เงินกู้ไม่ตรงตามเป้าหมาย ในสิงคโปร์เป็นข้อยกเว้นเพราะCentral Provident Fund มีเงินเกินพอ

5.3 จัดตั้งสถาบันของรัฐหรือกึ่งรัฐเพื่อประกันสินเชื่อ (Mortgage Insurance) หรือค้ำประกันสินเชื่อ (Mortgage Guarantee) แก่ผู้ให้กู้รายย่อยเพื่อที่อยู่อาศัย

การประกันมักจะเป็นกรณีเฉพาะผู้กู้ที่เงินดาวน์ต่ำกว่ามาตรฐานหรือมีปัญหา อาจประกันบางส่วนของเงินกู้ หรือทั้งจำนวน หรือผู้กู้บางกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือรวมทั้งในประเทศพัฒนาแล้วเช่นสหรัฐอเมริการะกันผู้กู้ที่เงินดาวน์ต่ำกว่ามาตรฐานโดย Federal Housing Administration (FHA) และ Veteran Administration (VA)

ประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับการทำงานและการคิดค่าประกัน FHA ของสหรัฐฯ เดิมมีการขาดทุนมากจนต้องเพิ่มทุนหลายหน

5.4 จัดตั้งสถาบันของรัฐหรือกึ่งรัฐ เพื่อประกันตราสารหนี้ที่อยู่อาศัย เพื่อสนับสนุนการทำ securitization ระดมเงินจากตลาดทุน

การรับประกันอาจจะเป็นแบบไม่มีเงื่อนไข (Blanket Guarantee) หรือแยกเป็นประกันเฉพาะการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยตามกำหนด (Cash Flow Insurance) หรือประกันความเสียหายในที่สุดที่เกิดหลังจากลูกหนี้ผิดชำระหนี้ (Default Insurance) ด้วย การรับประกันเพื่อประโยชน์ของผู้ลงทุน หรือผู้ซื้อตราสารหนี้ ในตลาดทุน เช่น Ginnie Mae, Fannie Mae, Freddie Mac เพื่อให้ขายตราสารหนี้ได้ง่ายในตลาดทุน

5.5 สนับสนุนเงินให้สถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแต่ให้สถาบันการเงินรับผิดชอบความเสี่ยงเครดิต

สถาบันของรัฐ Federal Home Loan Bank ของสหรัฐฯ รับผิดชอบเงินกู้ที่อยู่อาศัยจากสถาบันการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยเอกชนเช่น Savings and Loan แต่ให้ผู้ขายเงินกู้ต้องรับประกันความเสี่ยงทางเครดิต ในเม็กซิโก สถาบันรัฐ Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) ของรัฐ ออกตราสารหนี้ระดมเงินไปปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยผ่าน Mortgage Banks เอกชนเรียกว่า Sofoles ซึ่งจะต้องเป็นผู้รับความเสี่ยงเครดิตในเงินกู้ แต่เพื่อจำกัดภาระของรัฐในระยะยาว จึงมี Sunset Clause ว่า SHF จะต้องเลิกกิจการใน 7 ปีหรือเปลี่ยนไปเป็น Mortgage Insurer ในประเทศกำลังพัฒนาอื่นการขายเงินกู้ที่อยู่อาศัยและออกตราสารหนี้โดยผู้ขายยังรับผิดชอบความเสี่ยงทางเครดิต มักเข้าใจว่าเป็น Securitization แต่จะเป็นรูปแบบซื้อขายสภาพคล่องแบบนี้มากกว่า เช่นการออกตราสารหนี้เงินกู้ NPL ของ Columbia ที่รัฐบาลต้องค้ำประกัน หรือการทำงานของ Cagamas ใน Malaysia ที่ผู้ขายสินเชื่อต้องซื้อคืน

5.6 การให้เงินอุดหนุนผู้ซื้อที่อยู่อาศัยบางกลุ่ม

ในเยอรมันให้เงินอุดหนุนช่วยสำหรับผู้กู้เงินซื้อบ้านครั้งแรกทั่วไป ในชิลี เอกวาดอร์ คอสตาริกา ให้เงินอุดหนุนช่วยในการกู้เงินซื้อบ้านให้ผู้มีรายได้น้อย เงินอุดหนุนผู้ซื้อเป็นการอุดหนุนอุปสงค์มีประสิทธิภาพไม่ เป็นภาระระยะยาวแต่อาจจะยุ่งยากในการบริหารหากมีเงื่อนไขมาก

5.7 การให้เงินอุดหนุนผู้ออมเงินสำหรับที่อยู่อาศัย

ในเยอรมันและฝรั่งเศสรัฐให้เงินอุดหนุนสำหรับผู้ออมเงินเป็นระยะเวลาหนึ่งเพื่อสมทบเงินกู้ซื้อที่อยู่อาศัย ในเยอรมันรัฐให้เงินอุดหนุนผ่าน Bausparkassen ในฝรั่งเศสรัฐให้เงินอุดหนุนผ่านธนาคารพาณิชย์
